

*Anna Możdziej**

NIERÓWNOWAGA FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE W WARUNKACH ZMIAN W STRUKTURZE SPOŁECZNEJ

WPROWADZENIE

W latach 2009–2010 nastąpiło w Polsce znaczne pogorszenie stanu finansów publicznych, którego wyraźnym symptomem były deficyty budżetowe. Spowodowało to nasilenie debaty teoretycznej na temat przyczyn nierównowagi budżetowej. Deficyty budżetowe nie są jednak problemem ostatnich lat, ale całego dwudziestolecia transformacji systemowej. Deficyty budżetowe przewyższające wartości referencyjne kryteriów konwergencji występowały w Polsce nawet w okresach bardzo dobrej koniunktury gospodarczej. O ile sama kategoria deficytu budżetowego w świetle teorii i praktyki nie może być oceniana negatywnie, o tyle nadmierne deficyty budżetowe nie będące konsekwencją cyklicznego przebiegu procesów gospodarczych dają już podstawy do takiej oceny. Niska wrażliwość nierównowagi budżetowej w Polsce na zmiany luki produkcyjnej przesądza o jej strukturalnym charakterze. Zdefiniowanie czynników strukturalnych jest zadaniem trudnym, o czym świadczy chaos terminologiczny. Według węższego ujęcia czynniki strukturalne mają swoje źródła w realnej sferze gospodarki. W szerszym ujęciu natomiast uwzględnić należy również czynniki zależne od systemu przyjętych norm prawnych dotyczących organizacji danej dziedziny życia, a więc czynniki systemowe i instytucjonalne. Czynniki tkwiące w strukturze gospodarki możemy podzielić na te związane ze sferą gospodarczą i sferą społeczną, wskazując jednocześnie na ich współoddziaływanie.

Ustalenie przyczyn nierównowagi tkwiących w sferze gospodarki wymaga pogłębionych badań procesów zachodzących w takich obszarach, jak: wielkość

* Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Katedra Finansów.

i struktura PKB, struktura własnościowa gospodarki, konkurencyjność gospodarki, nierównowaga zewnętrzna. Badanie wpływu sfery gospodarki na finanse państwa wydaje się zadaniem łatwiejszym niż poszukiwanie i kwantyfikacja czynników, których źródeł upatrywać należy w sferze społecznej. O ile bowiem w pierwszym przypadku zasadnicze znaczenie mają czynniki o charakterze ilościowym, to w drugim wiele przyczyn jest trudna do oceny z uwagi na jakościowy charakter.

Celem niniejszego artykułu jest próba identyfikacji głównych przyczyn nierównowagi strukturalnej, których źródeł upatrywać można w strukturze społecznej. Poszukiwania czynników determinujących deficyty budżetowe prowadzone są w obszarze kluczowych płaszczyzn struktury społecznej: struktury demograficznej, zatrudnienia i bezrobocia oraz zjawiska ubóstwa materialnego. Obserwacją objęto okres 1995–2010. W artykule nie dokonano kwantyfikacji przyczyn nierównowagi tkwiących w strukturze społecznej, co wynika ze złożoności badanej problematyki. Oceny wpływu struktury społecznej na finanse państwa należy bowiem dokonywać nie tylko na podstawie samych zmian w sferze realnej, ale również trudno mierzalnych zmian regulacyjnych w dziedzinie polityki społecznej. Ze względu na obszerność i złożoność problematyki niniejsze opracowanie należy traktować jako przyczynek do dalszych badań.

STRUKTURA SPOŁECZNA I METODY POMIARU ZACHODZĄCYCH W NIEJ ZMIAN

Strukturę społeczną zdefiniować można jako zbiór segmentów, z których składa się społeczeństwo oraz system relacji między nimi (Błuszkowski, 2007, s. 163)). Struktura społeczna jest układem złożonym, niezbędnym warunkiem funkcjonowania społeczeństwa oraz zapewnienia mu ciągłości istnienia. Różnicowanie społeczne i przemiany w nim zachodzące wraz z funkcją czasu mają zasadnicze znaczenie dla stanu finansów państwa. Wyniki obserwacji procesów zmian struktury społeczeństwa powinny być uwzględniane przy rewizji polityki społeczno-gospodarczej, w obrębie której wyróżniamy też politykę fiskalną.

W literaturze przedmiotu społeczeństwo dzieli się na grupy, stosując kryteria: a) miejsca zamieszkania (ludność miejska – ludność wiejska); b) klasowo-warstwowe, c) społeczno-zawodowe, d) aktywności zawodowej, e) płci, f) wieku, g) uzyskiwanego dochodu (Błuszkowski, 2007, s. 163).

Nierównowaga finansów publicznych powinna być przedmiotem analiz z punktu widzenia zróżnicowania społecznego. Kryterium klasowo-warstwowe ma istotne znaczenie w społeczeństwach przechodzących transformację ustrojową. Restrukturyzacja gospodarki wiązała się z pogorszeniem warunków życia części klasy robotniczej i klasy chłopskiej. W przypadku klasy robotniczej przechodzenie do gospodarki rynkowej wiązało się z utratą przywilejów socjalnych czy likwidacją miejsc pracy. W odniesieniu do klasy chłopskiej za najdotkliwszą

w skutkach uznać należy likwidację PGR-ów, co skutkowało utratą miejsc pracy, wzrostem bezrobocia i ubóstwa. Skutki procesów prywatyzacji dla finansów państwa są złożonym zagadnieniem. Prywatyzacja wiązała się z dodatkowymi wpływami, ale wymagała uruchomienia instrumentów sprzyjających łagodzeniu negatywnych skutków restrukturyzacji gospodarki. Z punktu widzenia skutków dla finansów publicznych szczególne znaczenie mają świadczenia i zasiłki przedemerytalne.

Ważnym ogniwem współczesnej struktury społecznej jest klasa średnia, którą tworzą m.in. właściciele prywatnych firm czy osoby wykonujące wolny zawód, uzyskujący wysokie dochody w porównaniu z klasami robotniczą i chłopską. Rozpoznanie struktury społeczeństwa pod względem klas powinno być podstawowym elementem budowy sprawiedliwego, a zarazem efektywnego systemu podatkowego.

Z punktu widzenia nierównowagi budżetowej ważna jest analiza struktury ludności według kryterium aktywności zawodowej. Poziom aktywności zawodowej ludności wpływa zarówno na poziom dochodów jak i wydatków publicznych. Wzrost liczby osób aktywnych zawodowo zwiększa bazę podatkową, ogranicza wydatki na pomoc socjalną.

Strukturę ludności według płci i wieku przedstawia się najczęściej, budując piramidę wieku ludności. Na jej podstawie można prognozować strukturę wiekową ludności w przyszłości. Z punktu widzenia finansów państwa obserwacja przemian struktury wieku ludności (starzenia się społeczeństwa) ma zasadnicze znaczenie dla systemu zabezpieczenia emerytalnego, opieki zdrowotnej i społecznej. Spadek liczby dzieci i młodzieży wpływa na system oświaty, edukacji przez zmniejszenie popytu na te usługi w związku z niżym demograficznym. Pociąga to za sobą likwidację szkół, konkurowanie uczelni wyższych o studentów, wzrost bezrobocia w sektorze usług edukacyjnych.

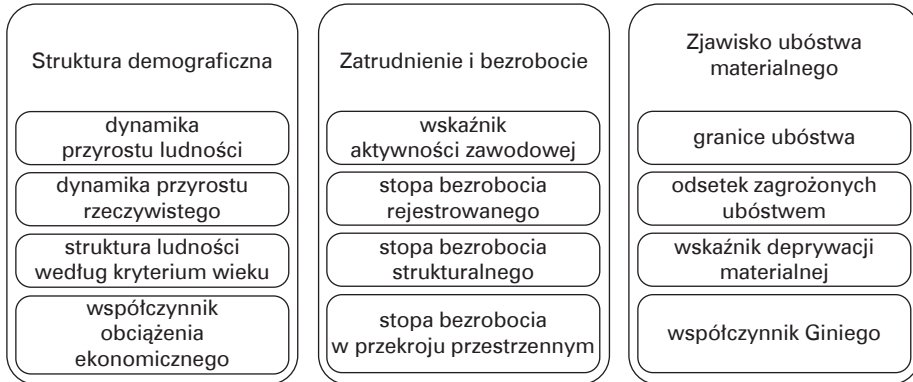
Badania zróżnicowania społeczeństwa według kryterium dochodowego pozwalają monitorować nierówności rozkładu dochodów, poziom ubóstwa oraz poziom wykluczenia społecznego. Do identyfikacji tych zjawisk w Unii Europejskiej stosuje się społeczne wskaźniki takie jak: wskaźnik zagrożenia ubóstwem po uwzględnieniu w dochodach transferów społecznych, wskaźnik kwintylowego zróżnicowania dochodów, wskaźnik zagrożenia ubóstwem trwałym, relatywny wskaźnik głębokości ubóstwa (Kalinowski, Łuczka-Bakuła, 2005, s. 5). Oprócz wskaźników podstawowych Komisja Europejska określa także pieniądze wskaźniki pomocnicze, takie jak np. współczynnik Giniego, a także wskaźniki niepieniężne, jak np. stopa długotrwałego bezrobocia.

Ubóstwo materialne można uznać za skutek niesprawności mechanizmu rynkowego, polegającej na nadmiernym rozwarstwieniu dochodów społeczeństwa. Trwały charakter tego zjawiska jest symptomem ubóstwa o strukturalnym podłożu. Niebezpieczeństwo ubóstwa strukturalnego rodzi długookresowe bezrobocie. Siła, z jaką zjawisko to oddziałuje na finanse państwa, uzależnione jest od czynników systemowych, takich jak na przykład system zasiłków dla bezrobotnych czy zasady udzielania pomocy społecznej.

Kompleksowa analiza przyczyn wywołujących nierównowagę budżetową tkwiących w strukturze społecznej wymagałaby nie tylko zbadania wpływu zmian w niej zachodzących na finanse państwa, ale także wpływu na stan finansów regulacji prawnych dotyczących różnych dziedzin życia społecznego. Negatywne skutki może bowiem wywołać nieodpowiednio adresowana polityka społeczna państwa. Za przykład niech posłuży ulga z tytułu wychowywania dzieci, z której korzystać mogą wszystkie osoby spełniające ten warunek bez względu na wysokość dochodu. Paradoksalnie dla części rodzin wielodzietnych barierą w dostępie do tej formy pomocy państwa są zbyt niskie dochody.

Do zbadania zmian zachodzących w strukturze społecznej w niniejszym artykule zastosowano mierniki ilościowe przedstawione na rysunku 1.

Rysunek 1. Ilościowe mierniki zmian zachodzących w sferze społecznej



Źródło: Opracowanie własne.

Siłę oddziaływania zjawisk zachodzących w strukturze społecznej determinuje model polityki społecznej i regulacje prawne służące jego realizacji.

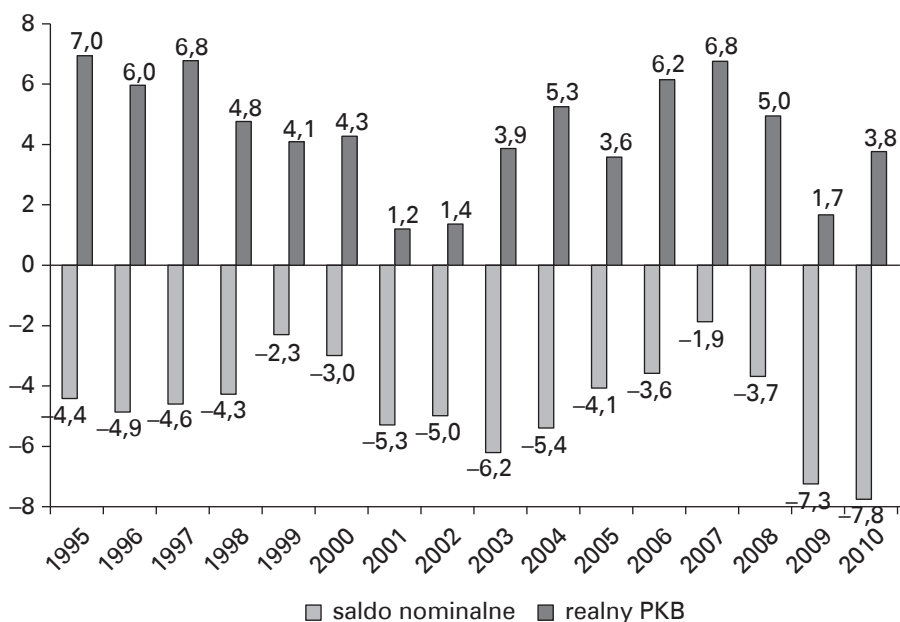
SKALA NIERÓWNOWAGI STRUKTURALNEJ

Deficyty budżetowe w Polsce mają charakter trwały, o czym świadczą dane zamieszczone na rysunku 2. W każdym roku okresu 2000–2010 występowały deficyty budżetowe (pomiar w ujęciu memoriałowym).

Na rysunku 2 zauważyć można dwa niepokojące zjawiska. Po pierwsze, nawet w warunkach wysokiego tempa wzrostu gospodarczego bilans sektora publicznego był ujemny, a saldo kształtowało się powyżej wartości referencyjnej traktatu z Maastricht. Po drugie, wraz ze wzrostem dynamiki PKB nie zawsze następowała poprawa salda budżetowego. Poczynione tu obserwacje pozwalają na intuicyjne stwierdzenie, że za deficyty budżetowe w Polsce muszą być odpowiedzialne – w znacznym stopniu – czynniki pozacykliczne. Przyróżczenia te znajdują potwierdzenie w szacunkach cyklicznego składnika salda nominalnego,

dokonanych przez Komisję Europejską (European Commission, 2011, s. 38). Wynika z nich, że saldo ukształtowane przez cykl koniunkturalny mieściło się w badanym okresie w przedziale $\pm 1\%$ PKB¹. Oznacza to, że nierównowaga finansów publicznych w Polsce ma charakter strukturalny. W tabelicy 1 zawarto informacje o kształtowaniu się salda strukturalnego w Polsce w latach 1995–2010. Szacunki w niej zamieszczone zostały dokonane za pomocą dwóch metod wykorzystywanych przez Komisję Europejską w przypadku państw postkomunistycznych (metoda oparta na funkcji produkcji oraz metoda oparta na trendzie PKB).

Rysunek 2. Deficyt budżetowy a realny PKB w latach 1995–2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu i GUS (grudzień 2011).

Dane zawarte w tabeli 1 potwierdzają sformułowaną wcześniej hipotezę o strukturalnym charakterze nierównowagi finansów publicznych. W każdym z badanych lat głównym składnikiem nierównowagi budżetowej był składnik strukturalny. Abstrahując w tym momencie od różnic w pomiarze spowodowanych zastosowaniem różnych metod, można stwierdzić, że saldo cykliczne w badanym okresie stanowiło od 75% do 147,4% salda nominalnego. W ośmiu latach badanego okresu wysokość salda strukturalnego przekraczała deficyt w ujęciu nominalnym. Oznacza to, że obserwowane w tym czasie nadwyżki cykliczne pozwalały na zmniejszenie deficytu w ujęciu nominalnym.

¹ Więcej na temat wpływu cyklu koniunkturalnego na finanse państwa, zwłaszcza w latach światowego kryzysu, odnaleźć można w publikacji A. Moździerz (2011).

Tabela 1. Saldo strukturalne w Polsce w latach 1995–2010

Wyszczególnienie	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Metoda oparta na funkcji produkcji Cobba–Douglasa								
% PKB	–3,5	–4,4	–4,9	–4,5	–2,5	–3,5	–5,2	–4,3
% nominalnego salda budżetowego	79,5	89,8	106,5	104,7	108,7	116,7	98,1	86,0
Metoda oparta na trendzie PKB								
% PKB	–3,3	–4,5	–5,2	–5,1	–3,3	–4,0	–5,2	–3,9
% nominalnego salda budżetowego	75,0	91,8	113,0	118,6	143,5	133,3	98,1	78,0
Wyszczególnienie	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Metoda oparta na funkcji produkcji Cobba–Douglasa								
% PKB	–5,8	–5,6	–4,0	–4,0	–2,8	–4,6	–7,1	–7,6
% nominalnego salda budżetowego	93,5	103,7	97,6	111,1	147,4	124,3	97,3	97,4
Metoda oparta na trendzie PKB								
% PKB	–5,0	–4,7	–3,1	–3,4	–2,7	–4,9	–7,6	–8,2
% nominalnego salda budżetowego	80,6	87,0	75,6	94,4	142,1	132,4	104,1	105,1

Źródło: Obliczenia własne na podstawie European Commission (2011).

Nierównowaga strukturalna jest pojęciem bardzo pojemnym, stąd czynników determinujących ją należy poszukiwać w różnych obszarach. W publikacji *Nierównowaga finansów publicznych* szeroko opisano metody pomiaru oraz czynniki determinujące nierównowagę finansów publicznych, zwracając szczególną uwagę na czynniki strukturalne². Studia zagranicznej literatury przedmiotu prowadzą do wniosku, że w krajach wysoko rozwiniętych badania nierównowagi strukturalnej ograniczają się do wskazania czynników systemowych. Z badań prowadzonych przez autorkę niniejszego artykułu wynika, że w krajach, w których gospodarka rynkowa jest słabiej rozwinięta, czynniki związane ze strukturą gospodarki (w tym strukturą społeczną) wywierają większy wpływ na finanse publiczne³.

Właściwym podejściem stosowanym np. przez OECD jest posługiwanie się kategorią salda strukturalnego pierwotnego, a więc salda strukturalnego, skorygowanego o koszty obsługi długu publicznego. Uwzględnienie kosztów obsługi

² A. Moździerz (2009).

³ Ibidem. W pracy dokonano próby kwantyfikacji przyczyn nierównowagi tkwiących w sferze realnej.

długu publicznego pozwala dokładniej ocenić skutki uznaniowej polityki fiskalnej dla równowagi makroekonomicznej. Informacyjna funkcja miary, jaką jest saldo pierwotne, polega na tym, że pokazuje, jaki byłby stan finansów państwa wówczas, gdyby państwo nie musiało ponosić kosztów obsługi długu publicznego zaciągniętego w poprzednich okresach. Siła oddziaływania tego czynnika wzrasta w warunkach rosnących kosztów obsługi długu publicznego. Wysokość kosztu obsługi długu publicznego (w 2010 r. 2,7% PKB) nie pozwala na zakończenie poszukiwań czynników determinujących nierównowagę budżetową. Wzmacnia się tym samym zasadność prowadzenia poszukiwań w realnej sferze gospodarki.

STRUKTURA DEMOGRAFICZNA A NIERÓWNOWAGA FINANSÓW PUBLICZNYCH

Czynnikiem determinującym saldo sektora finansów publicznych może być struktura demograficzna. Zagrożenie to należy rozpatrywać z dwóch stron. Z jednej strony, spadek ludności w wieku produkcyjnym skutkować będzie niższymi wpływami z tytułu podatków oraz składek na ubezpieczenia społeczne, z drugiej zaś wzrost liczby ludności w wieku poprodukcyjnym będzie pociągać za sobą wzrost wydatków na emerytury, ochronę zdrowia i opiekę społeczną. Urzeczywistnienie się tego scenariusza jest wielce realne w obliczu malejącego przyrostu naturalnego. Zagrożenie to jest dostrzegane przez rządy wielu państw, które decydują się na stosowanie instrumentów fiskalnych (ulgi podatkowe, wydatki) w celu zachęcania do posiadania potomstwa. Ubytek dochodów w obecnych budżetach czy zwiększanie wydatków publicznych ma w założeniu ograniczyć problem niewydolności systemu ubezpieczeń społecznych w przyszłości. W okresie objętym obserwacją dane dotyczące wielkości przyrostu naturalnego nie są optymistyczne dla przyszłości. W latach 2002–2005 odnotowaliśmy wręcz ubytek naturalny (tab. 2). Poprawa wskaźników obserwowana od 2008 r. ma charakter przejściowy, gdyż jest wynikiem narodzin dzieci przez osoby, które urodziły się podczas boomu demograficznego lat 70. XX wieku. Należy się spodziewać, że w nieodległej przyszłości obserwować będziemy powrót do niekorzystnego trendu, charakterystycznego dla państw Europy Zachodniej.

Poszukując zagrożeń dla finansów państwa w strukturze demograficznej trzeba wskazać na znaczenie miary przyrostu rzeczywistego⁴, który obliczamy przez pomniejszenie przyrostu naturalnego o saldo migracji. Migracje powodują ubytek wpływów z tytułu podatków i składek na ubezpieczenia społeczne. Szczególne zagrożenie powodują migracje na pobyt stały. W przypadku migracji czasowych bilans kosztów i korzyści nie musi być oceniany negatywnie, uwzględniając transfer dochodów do kraju (środki pieniężne przesyłane członkom rodzin, którzy pozostali w kraju). W Polsce w całym badanym okresie liczba emigrantów prze-

⁴ Przyrost rzeczywisty to suma przyrostu naturalnego ludności oraz salda migracji (stałych i czasowych).

wyższała niestety liczbę imigrantów, co negatywnie wpłynęło na wielkość przyrostu rzeczywistego. Ujemne wskaźniki przyrostu rzeczywistego występowały w latach 1999–2007 (tab. 2).

Tabela 2. Przyrost naturalny i przyrost rzeczywisty w latach 1995–2010 (w tys.)

Wyszczególnienie	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Przyrost naturalny	47,0	42,7	32,5	20,3	0,6	10,3	5,0	-5,7
Saldo migracji zagranicznych – na stałe	-18,2	-13,1	-11,8	-13,3	-14,0	-19,7	-16,8	-17,9
Przyrost rzeczywisty ^a	28,8	29,6	20,7	7,0	-13,4	-9,4	-11,8	-23,6
Wyszczególnienie	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Przyrost naturalny	-14,1	-7,4	-3,9	4,5	10,7	35,1	32,6	34,8
Saldo migracji zagranicznych – na stałe	-13,8	-9,4	-12,8	-36,2	-20,5	-14,8	-1,2	-2,1
Przyrost rzeczywisty ^a	-27,9	-16,8	-16,7	-31,7	-9,8	20,3	31,4	32,7

^a Obliczenia własne.

Źródło: Główny Urząd Statystyczny (grudzień 2011).

Salda migracji z lat 2009 i 2010 wskazują na nieznaczną różnicę między liczbą emigrantów i imigrantów. Salda te zostały ukształtowane pod wpływem niekorzystnych zmian na rynkach pracy w okresie światowego kryzysu finansowego (gospodarczego).

Badając strukturę społeczną z punktu widzenia zagrożeń dla finansów publicznych, zasadnicze znaczenie ma podział społeczeństwa według kryterium wieku. W danych zaprezentowanych w tabeli 3 zauważyć można dwa niepokojące zjawiska, jakie zaszły w okresie 1995–2010. Po pierwsze, nastąpił spadek liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym o 10,4 pkt. proc. Po drugie, wzrósł odsetek osób w wieku poprodukcyjnym o 5,6 pkt. proc. Dla bieżącego stanu finansów publicznych znaczenie ma współczynnik obciążenia ekonomicznego, który określa liczbę osób w wieku nieprodukcyjnym (przedprodukcyjnym i poprodukcyjnym) na 100 osób w wieku produkcyjnym. Niekorzystne kształtowanie się tego wskaźnika, zwłaszcza na skutek wzrostu liczby ludności w wieku poprodukcyjnym, może powodować wzrost deficytów budżetowych. Przewyciężenie nierównowagi budżetowej w takich warunkach demograficznych wymaga wzrostu obciążeń podatkowych (innych danin publicznych). Niekorzystna struktura demograficzna

jest zagrożeniem dla finansów publicznych w przyszłości z uwagi na rosnące wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe społeczeństwa, którego średni czas życia ulega wydłużeniu dzięki postępowi w medycynie. Alarm demografów nie jest więc bezzasadny. Prezentowane dane świadczą o starzeniu się społeczeństwa i powinny skłaniać do podjęcia konsekwentnych działań zarówno w zakresie polityki prorodzinnej, jak i systemu zabezpieczenia emerytalnego.

Tabela 3. Wskaźniki demograficzne dla Polski za lata 1995–2010

Wyszczególnienie	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ludność w wieku:								
przedprodukcyjnym (0–17 lat)	29,1	28,7	28,2	27,8	27,7	24,4	23,5	22,7
produkcyjnym (18–59/64 lata)	59,6	59,8	60,1	60,3	60,2	60,8	61,5	62,2
poprodukcyjnym (60/65 lat i więcej)	11,3	11,5	11,7	11,9	12,1	14,8	15,0	15,1
Współczynnik obciążenia ekonomicznego	68	67	66	66	66	64	63	60
Wyszczególnienie	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ludność w wieku:								
przedprodukcyjnym (0–17 lat)	21,9	21,2	20,6	20,1	19,6	19,3	19,0	18,7
produkcyjnym (18–59/64 lata)	62,9	63,5	64,0	64,2	64,4	64,5	64,5	64,4
poprodukcyjnym (60/65 lat i więcej)	15,2	15,3	15,4	15,7	16,0	16,2	16,5	16,9
Współczynnik obciążenia ekonomicznego	59	57	56	56	55	55	55	55

Źródło: Dane Głównego Urzędu Statystycznego (grudzień 2011).

Abstrahując w tym momencie od niefortunnie skonstruowanej, źle adresowanej ulgi z tytułu wychowywania dzieci, nie sposób pozytywnie ocenić zmian warunków korzystania z tego instrumentu polityki rodzinnej państwa. Wręcz przeciwnie, brak klarownej koncepcji takiej polityki rodzi dodatkowe obawy o przyszłość. Wyrazem tego jest zmniejszający się współczynnik dzietności⁵.

⁵ Współczynnik dzietności oznacza liczbę dzieci, które urodziłyby przeciętnie kobieta w ciągu całego okresu rozrodczego (15–49 lat) przy założeniu, że w poszczególnych fazach tego okresu rodziłyby z intensywnością obserwowaną w badanym roku, tzn. przy przyjęciu cząstkowych współczynników płodności z tego okresu za niezmiennie.

Według danych Eurostatu, w 2010 r. zmniejszył się on do 1,38 z 2,07 w 1991 roku. Przyjmując, że prostą zastępowalność pokoleń oznacza wskaźnik równy lub wyższy niż 2,2 (Raport RRL, 2008), mamy w Polsce do czynienia z zastępowalnością zwężoną. Zmiany należy zacząć od przygotowania nowego modelu polityki prorodzinnej (dostęp do żłobków, przedszkoli, ulgi podatkowe przy zatrudnianiu opiekunek, ochrona miejsca pracy). Finansowe wsparcie państwa przez preferencje podatkowe czy też wydatki musi być powiązane z uzyskiwanym dochodem.

Zmiany są też potrzebne w systemie emerytalnym i systemie opieki nad osobami starszymi. Największego przyrostu osób starszych należy oczekiwać między 2005 a 2020 r., a zwłaszcza w okresie 2010–2015. W tym czasie liczba osób w wieku 60 lat i więcej wzrośnie o ponad 3 mln (*Statystyka społeczna*, 2007, s. 96). Starzenie się społeczeństwa to w długiej perspektywie zagrożenie dla wzrostu gospodarczego.

SYTUACJA NA RYNKU PRACY A NIERÓWNOWAGA FINANSÓW PUBLICZNYCH

Związki między sytuacją na rynku pracy a finansami publicznymi powinny być rozpatrywane od strony dochodów publicznych i od strony wydatków publicznych. Polityka państwa promująca wzrost zatrudnienia przyczyni się do rozszerzenia bazy podatkowej, czego konsekwencją będzie wzrost danin publicznych. Szerszy zakres podmiotowy w opodatkowaniu dochodów pozwoli na zmniejszenie skali nierównowagi budżetowej bez konieczności podwyżek stawek podatkowych. Jednocześnie zmniejszenie bezrobocia pozwoli na ograniczenie transferów społecznych z tytułu zasiłków dla bezrobotnych oraz zasiłków dla osób ubogich. Interesujące opracowanie na temat związków między sektorem finansów publicznych a rynkiem opublikował Narodowy Bank Polski⁶.

Problem niedostosowania popytu na pracę do jej podaży zaistniał w Polsce w następstwie transformacji systemowej. Szczególnie dotkliwą konsekwencją restrukturyzacji gospodarki jest bezrobocie strukturalne, które negatywnie wpływa na nierównowagę w finansach publicznych, z uwagi na trwalszy charakter w porównaniu z bezrobociem cyklicznym. Bezrobocie, którego źródeł upatrywać należy w cyklicznym przebiegu procesów gospodarczych, nie stanowi zagrożenia dla finansów państwa, gdyż wypłacone w okresie złej koniunktury gospodarczej zasiłki dla bezrobotnych zostaną skompensowane nadwyżką cykliczną w okresie dobrej koniunktury. W okresie jednego cyklu koniunkturalnego dochodzi więc do równowagi. Likwidacja bezrobocia strukturalnego wymaga natomiast: podniesienia wydajności pracy, ograniczenia dostępu do zasiłków dla bezrobotnych, obniżenia kosztów zwolnień z pracy, poprawy informacji o rynku pracy, wzrostu intensywności poszukiwań pracy, ograniczenia bezrobocia długookresowego, lep-

⁶ Bukowski, Kowal, Lewandowski, Zawistowski (2005).

szezo dopasowania systemu edukacji i szkoleń zawodowych do wymagań rynku pracy, poprawy mobilności siły roboczej, odpowiedniego adresowania aktywnych programów rynku pracy, poprawy elastyczności rynku pracy itp. (Kwiatkowski, 2002, s. 12). Wielkość bezrobocia strukturalnego podlega zmianom pod wpływem procesów realnych.

W Polsce w okresie 1995–2010 było zarejestrowanych od 1,7 mln do 3,2 mln osób bezrobotnych (tab. 4).

Tabela 4. Bezrobocie rejestrowane w Polsce w latach 1995–2010

Wyszczególnienie	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Bezrobotni zarejestrowani ogółem (stan w końcu roku w tys.)	2 628,8	2 359,5	1 826,4	1 831,4	2 349,8	2 702,6	3 115,1	3 217,0
Napływ/Odływ bezrobotnych (w tys.)	–	–269,3	–533,1	5,0	518,4	352,8	412,5	101,9
Wyszczególnienie	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bezrobotni zarejestrowani ogółem (stan w końcu roku w tys.)	3 175,7	2 999,6	2 773,0	2 309,4	1 746,6	1 473,8	1 892,7	1 954,7
Napływ/Odływ bezrobotnych (w tys.)	–41,3	–176,1	–226,6	–463,6	–562,8	–272,8	418,9	62,0

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS i Eurostat (grudzień 2011).

Prezentując dane o bezrobociu rejestrowanym, trzeba jednak podkreślić, że zarejestrować się jako osoba bezrobotna nie może np. właściciel lub posiadacz (samoistny lub zależny) nieruchomości rolnej o powierzchni użytków rolnych powyżej 2 ha przeliczeniowych czy osoba podlegająca ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu z tytułu pracy stałej jako współmałżonek lub domownik w gospodarstwie rolnym o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowych (GUS, 2009, s. 227).

W statystykach nie uwzględniamy zatem bezrobocia jawnego i ukrytego w rolnictwie. Ponadto rozszerzenie ubezpieczenia w KRUS na domowników sprzyja powstawaniu szarej strefy. W roku 2009 Bank Światowy oszacował szarą strefę w Polsce na 29,1% PKB, z czego około 1/3 dotyczyła sektora I – rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo (Raport Banku Światowego, 2010).

Posługując się metodą pomiaru bezrobocia stosowaną przez GUS, w tabeli 5 zamieszczono informacje na temat kształtowania się stopy bezrobocia w badanym okresie. Kierunek zmian stopy bezrobocia (napływ/odpływ bezrobotnych) skorelowany był z tempem wzrostu gospodarczego.

Tabela 5. Stopa bezrobocia w latach 1995–2010

Wyszczególnienie	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Stopa bezrobocia rejestrowanego	14,9	13,2	10,3	10,4	13,1	15,1	17,5	20,0
Stopa bezrobocia długotrwałego wg BAEL ogółem	–	–	5,0	4,7	5,8	7,4	9,2	10,9
Wyszczególnienie	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Stopa bezrobocia rejestrowanego	20,0	19,0	17,6	14,8	11,2	9,5	11,9	12,4*
Stopa bezrobocia długotrwałego wg BAEL ogółem	11,0	10,3	10,3	7,8	4,9	2,4	2,5	3,0

Źródło: Dane GUS i Eurostat (grudzień 2011).

Z badań przeprowadzonych przez E. Kwiatkowskiego wynika, że w latach 1990–1994 podstawową przyczyną bezrobocia była recesja gospodarcza. Wnioski te autor sformułował na podstawie obserwacji, że wzrostowi stopy bezrobocia towarzyszyła stabilizacja stóp wolnych miejsc pracy na bardzo niskim poziomie (Kwiatkowski, 1995, s. 64–65). Autor nawiązywał do koncepcji Beveridge’a, zgodnie z którą istnieje odwrotna zależność między stopą bezrobocia a stopą wolnych miejsc pracy. Równowaga rynku pracy występuje wówczas, gdy stopy te są sobie równe. W sytuacji, w której wzrostowi bezrobocia towarzyszy wzrost wolnych miejsc pracy, mamy do czynienia z dominacją bezrobocia cyklicznego. W odwrotnej sytuacji, tzn. gdy wzrost bezrobocia następuje jednocześnie ze wzrostem wolnych miejsc pracy, przyczyn takiego stanu należy upatrywać w czynnikach strukturalnych. Dekoniunktura była też podstawowym czynnikiem wzrostu stopy bezrobocia w latach 1998–2001. W innych latach obserwowano wysoką podaż miejsc pracy, która nie przełożyła się jednak na wzrost zatrudnienia. Nieznaczne zmiany wskaźnika popytu na pracę, tzw. barometru rynku pracy, kształtującego się na niskim poziomie w tym okresie, przesądzają o strukturalnym charakterze bezrobocia⁷. Najpoważniejszym problemem rynku pracy w Polsce jest wysoki udział bezrobocia, które utrzymuje się we wszystkich fazach cyklu koniunkturalnego. Tak zwane bezrobocie równowagi jest niepodatne na wpływ czynników monetarnych, zależne jest natomiast od sił realnych, takich jak: instytucje, struktury, technologie (Jarmołowicz, Woźniak, 2005, s. 61).

W literaturze przedmiotu możemy znaleźć różne podejścia do koncepcji bezrobocia równowagi. W szerokim znaczeniu zalicza się do niego w gospodarce

⁷ Podobnych spostrzeżeń dokonali także Drozdowicz-Bieć, Pater, Wargacki (2006).

rynkowej: bezrobocie strukturalne, frykcyjne i instytucjonalne (Balicki, Ptaszyńska, 2003; Socha, Sztanderska, 2000). W węższym znaczeniu natomiast bezrobocie równowagi utożsamia się z bezrobociem strukturalnym. Najlepszym miernikiem bezrobocia strukturalnego byłyby metody oparte na NAWRU (Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment) lub NAIRU (Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment). W praktyce natomiast najczęściej stosowanymi miernikami bezrobocia niezależnego od cyklu koniunkturalnego jest stopa bezrobocia równowagi, obliczona na podstawie przepływów rocznych, lub stopa bezrobocia długoterminowego. Stopa bezrobocia długoterminowego ma bowiem swoje źródła w czynnikach strukturalnych.

Z danych zawartych w tabeli 5 wynika, że bezrobocie długoterminowe w Polsce osiągnęło najniższy poziom w 2008 r., kiedy wyniosło 2,4%, a najwyższy 11,0% w 2003 roku. Udział bezrobocia długotrwałego w stopie bezrobocia mierzonej metodą BAEL⁸ mieścił się w latach 1995–2010 w przedziale od 57,7% w 2005 r. do 31,1% w 2010 r. (Eurostat). W roku 2010 w Polsce wskaźnik zatrudnienia (według BAEL) osób w wieku 15–64 lat wyniósł 59,3%, co stanowi rekordowy poziom w okresie objętym obserwacją. Wskaźnik aktywności zawodowej wyniósł natomiast 65,6%, był więc niższy od średniej w Unii Europejskiej. Polska pod względem aktywności zawodowej ludności zajmowała jedną z gorszych pozycji w Unii. Z punktu widzenia finansów państwa fakt ten ma istotne znaczenie. Wzrost aktywności zawodowej ludności przez wzrost zatrudnienia będzie skutkować rozszerzeniem się bazy podatkowej, wzrostem dochodów państwa z tytułu danin publicznych. Można założyć, że pozytywny wpływ wzrostu aktywności zawodowej ludności będzie się przekładać również na ograniczenie wydatków państwa w następstwie ograniczania zasiłków z pomocy społecznej.

Z rozważań tych wynika, że poszukiwanie rozwiązań mających na celu poprawę stanu finansów państwa nie powinno odbywać się tylko – co najczęściej ma miejsce – przez dostosowania dochodowe i wydatkowe w drodze zmian systemowych, ale niezbędne są działania pobudzające aktywność zawodową. Rozwiązanie to pozwala na poprawę salda budżetowego przez rozszerzenie bazy podatkowej zamiast podwyższania stawek podatkowych. Niska aktywność zawodowa ludności stanowi – przy obserwowanym jednocześnie zjawisku starzenia się społeczeństwa – zagrożenie dla wypłacalności systemu ubezpieczeń społecznych. Stopień pokrycia wydatków na finansowanie emerytur i rent ze składek ulega pogorszeniu. W roku 2009 przypis składek stanowił pokrycie 56,4% wydatków FUS (MPiPS, 2010, s. 109).

Kolejnym problemem rynku pracy a zarazem wyzwaniem dla polityki społeczno-gospodarczej państwa jest przestrzenne zróżnicowanie bezrobocia w Polsce, które zobrazowano w tabeli 6.

⁸ Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności.

**Tabela 6. Stopa bezrobocia w przekroju województw w 2011 r.
(stan na koniec listopada)**

Miejsce w rankingu	Województwo	Stopa bezrobocia	Miejsce w rankingu	Województwo	Stopa bezrobocia
1	Wielkopolskie	8,8	9	Podlaskie	13,7
2	Mazowieckie	9,6	10	Lubuskie/ Świętokrzyskie	14,7
3	Śląskie	9,9	11	Podkarpackie	15,2
4	Małopolskie	10,1	12	Kujawsko-pomorskie	16,4
5	Pomorskie	12,1	13	Zachodniopomorskie	17,0
6	Dolnośląskie	12,2	14	Warmińsko- mazurskie	19,4
7	Łódzkie	12,4		POLSKA	12,1
8	Lubelskie/Opolskie	12,8			

Źródło: Opracowanie na podstawie: GUS (2011).

Różnica między stopą bezrobocia w województwie wielkopolskim, gdzie w 2011 r. była ona najniższa, a województwem warmińsko-mazurskim z najwyższą stopą bezrobocia wyniosła 10,6% pkt. proc., w warunkach średniej stopy bezrobocia w Polsce wynoszącej 12,1%. Zróżnicowanie przestrzenne bezrobocia wzrasta, gdy obserwacją obejmujemy regiony czy powiaty. Na koniec listopada 2011 r. stopę bezrobocia przekraczającą 30% odnotowano w powiatach: braniewskim (30,2%), piskim (31,6%) oraz szydłowieckim 36,3%. Stopa bezrobocia w powiecie szydłowieckim była więc trzykrotnie wyższa od średniej stopy bezrobocia w Polsce. W tych warunkach zadaniem państwa powinno być ułatwianie migracji wewnętrznych związanych z pracą. Wciąż bowiem niewielki ich odsetek związany jest z zagrożeniem bezrobociem.

UBÓSTWO MATERIALNE A NIERÓWNOWAGA FINANSÓW PUBLICZNYCH

W poszukiwaniu czynników wywołujących nierównowagę finansów publicznych nie sposób pominąć zjawiska ubóstwa materialnego. Stosowane metody ograniczania ubóstwa przez państwo sprowadzają się zazwyczaj do przekazywania na rzecz ubogich transferów socjalnych, które mają wpływ na wynik sektora finansów publicznych. Skala ubóstwa może więc determinować wielkość deficytów budżetowych. Siła oddziaływania tego czynnika na nierównowagę budżetową uzależniona jest od przyjętych rozwiązań systemowych w zakresie pomocy społecznej.

Dostępne metody badawcze pozwalają w miarę dokładnie rozpoznać sytuację materialną społeczeństwa. W artykule do identyfikacji zjawiska ubóstwa wykorzystano granice ubóstwa skrajnego (minimum egzystencji), relatywnego i ustawowego, wskaźnik deprivacji materialnej oraz współczynnik Giniego. Granice ubóstwa zaprezentowano w tabeli 7.

**Tabela 7. Zagrożenie ubóstwem w Polsce w latach 1995–2010
(% osób w gospodarstwach domowych)**

Granice ubóstwa	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Skrajnego	b.d.	4,3	5,4	5,6	6,9	8,1	9,5	11,1
Relatywnego	12,8	14,0	15,3	15,8	16,5	17,1	17,0	18,4
Ustawowego	b.d.	b.d.	13,3	12,1	14,4	13,6	15,0	18,5
Granice ubóstwa	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Skrajnego	10,9	11,8	12,3	7,8	6,6	5,6	5,7	5,7
Relatywnego	20,4	20,3	18,1	17,7	17,3	17,6	17,3	17,1
Ustawowego	18,1	19,2	18,1	15,1	14,6	10,6	8,3	7,3

Źródło: GUS (2003, 2004, 2005, 2011).

Analiza danych na temat ubóstwa prowadzi do wniosku, że jest ono poważnym problemem społecznym. W badanym okresie uchwycić można dwa charakterystyczne zjawiska:

- dynamiczny wzrost ubóstwa w latach 1995–2004,
- zmniejszanie się ubóstwa (stabilizację) po przystąpieniu Polski do UE.

Uwidocznia się tu związek poprawy sytuacji materialnej z migracjami zagranicznymi i transferami dochodów do rodzin pozostałych w kraju.

Pomimo zmniejszenia się odsetka osób ubogich w Polsce należy stwierdzić, że zjawisko to dotyka bardzo dużej części społeczeństwa. Posługując się miarą granicy ubóstwa relatywnego⁹, zbadano, że w 2010 r. ubóstwem zagrożonych było 17,1% osób. Przy zastosowaniu granicy ubóstwa ustawowego ocenę zjawiska utrudnia fakt, że od 1. października 2006 r. nie urealniono prognozy interwencji socjalnej. Z szacunków GUS wynika, że po uwzględnieniu wskaźnika wzrostu cen stopa ubóstwa ustawowego wyniosłaby w 2010 r. nie 7,3%, lecz 10,8% (GUS, 2010, s. 3).

⁹ W analizowanym przypadku wielkość relatywnego ubóstwa wyznacza linia 50% przeciętnych wydatków na osobę. Linia zdefiniowana w sposób relatywny uzależniona jest od przeciętnych miesięcznych dochodów i wydatków, stąd granica ubóstwa zmienia się wraz ze zmianą poziomu życia. Relatywna linia ubóstwa opiera się na porównaniu poziomu zaspokajania potrzeb jednostek do poziomu ich zaspokajania przez innych członków społeczeństwa.

Ubóstwo w Polsce dotyczy przede wszystkim osób, dla których głównym źródłem dochodów są świadczenia społeczne. Problem ten dotyczy przede wszystkim bezrobotnych, pozostających długookresowo bez pracy, rodzin wielodzietnych, osób niepełnosprawnych, a także emerytów i rencistów. Podstawowym instrumentem łagodzenia skutków ubóstwa są transfery socjalne. Według danych Eurostatu w 2010 r. zagrożonych ubóstwem Polaków przed uwzględnieniem transferów socjalnych (przy wyłączeniu z nich emerytur i rent) było 24,4%. Po uwzględnieniu transferów socjalnych zagrożenie ubóstwem dotyczyło 17,6% osób. Oba wskaźniki są wyższe od średniej UE. Interesujące jest również badanie zagrożenia ubóstwem przy włączeniu do transferów społecznych emerytur i rent. Dane na ten temat zawiera tabela 8. Wynika z nich, że ubóstwo dotyczyłoby w badanym roku 43,3 % osób.

Tabela 8. Wskaźniki zagrożenia ubóstwem w Polsce w latach 2005–2010

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem bez uwzględnienia w dochodach transferów społecznych (w %)	50,8	49,1	47,1	44,1	42,6	43,3
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem po uwzględnieniu w dochodach transferów społecznych (w %)	20,5	19,1	17,3	16,9	17,1	17,6

Źródło: Dane Eurostat, Wyniki badań EU-SILC.

Zaprezentowane w tabeli 8 wyniki są efektem europejskich badań dochodów i warunków życia (EU-SILC) prowadzonych według metod mających na celu dostarczenie porównywalności państw członkowskich UE w badanym aspekcie.

Skalę absorpcji środków publicznych przez transfery społeczne obrazują dane zawarte w tabeli 9. Informacje te dotyczą 2009 r. ze względu na brak kompletnych danych za 2010 rok. Polska pod względem wielkości środków przeznaczanych na pieniądze świadczenia społeczne (16,9% PKB) zajmuje 20. pozycję w Unii Europejskiej. Transfery wyższe o blisko 10 pkt. proc. dokonywane są w Niemczech. Trudno w świetle zamieszczonych w tabeli 9 informacji mówić o angażowaniu nadmiernych środków na świadczenia społeczne w Polsce.

Odrębną kwestią jest użyteczność środków publicznych przeznaczanych na te cele – zależy ona od systemu udzielanej pomocy. Pomoc socjalna powinna być efektywna, co wymaga m.in. ustalenia kryteriów przyznawania pomocy, właściwego jej adresowania.

Tabela 9. Pieniężne świadczenia społeczne w państwach UE w 2009 r. (% PKB)

Miejsce	Kraj	Wydatki	Miejsce	Kraj	Wydatki	Miejsce	Kraj	Wydatki
1.	Niemcy	27,0	10.	Luksemburg	20,6	19.	Litwa	17,2
2.	Austria	25,6	11.	Szwecja	20,0	20.	Polska	16,9
3.	Belgia	25,4	12.	Czechy	19,9	21.	Estonia	15,9
4.	Francja	25,4	13.	Węgry	19,2	22.	Wielka Brytania	15,1
5.	Holandia	22,6	14.	Słowenia	18,9	23.	Malta	13,8
6.	Włochy	22,1	15.	Słowacja	18,9	24.	Bułgaria	13,7
7.	Portugalia	21,5	16.	Dania	18,3	25.	Cypr	13,4
8.	Grecja	20,9	17.	Hiszpania	17,5	26.	Rumunia	13,3
9.	Finlandia	20,7	18.	Irlandia	17,3	27.	Łotwa	13,2

Źródło: Eurostat (2011).

Jednym z elementów przywołanego badania EU-SILC jest pomiar wskaźnika deprivacji materialnej. Pozwala on wyodrębnić osoby w gospodarstwach domowych, które nie mogły zaspokoić ze względów finansowych przynajmniej czterech z dziewięciu wymienionych potrzeb (1 – opłacenie tygodniowego wyjazdu wszystkich członków gospodarstwa domowego na wypoczynek raz w roku, 2 – jedzenia mięsa, ryb lub wegetariańskiego odpowiednika co drugi dzień, 3 – ogrzewania mieszkania odpowiednio do potrzeb, 4 – pokrycia niespodziewanego wydatku w wysokości odpowiadającej miesięcznej wartości przyjętej w danym kraju granicy ubóstwa relatywnego, 5 – uregulowania w terminach opłat związanych z mieszkaniem, spłatami rat i kredytów, 6 – posiadania telewizora, 7 – posiadania pralki, 8 – posiadania w gospodarstwie domowym telefonu stacjonarnego lub komórkowego). Wartość wskaźnika deprivacji materialnej w 2010 r. wyniosła w Polsce 14,2% i była niemal dwukrotnie wyższa od średniej UE-27 (8,1%). Aż 59,9% osób w gospodarstwach domowych deklaroowało brak możliwości, ze względów finansowych, wyjazdu na tygodniowy wypoczynek rodziny raz w roku (GUS, 2011a, s. 8–9).

Z raportu OECD opublikowanego w grudniu 2011 r. (OECD, 2011) wynika, że dysproporcje między bogatymi i biednymi osiągnęły obecnie najwyższy poziom od 30 lat. Posługując się wskaźnikiem Giniego do zbadania nierówności dochodowych w Polsce otrzymano wartość 31,1 w 2010 roku.

Tabela 10. Współczynniki Giniego w krajach UE w 2010 r.

Miejsce	Kraj	Wskaźnik	Miejsce	Kraj	Wskaźnik	Miejsce	Kraj	Wskaźnik
1.	Słowenia	23,8	11.	Luksemburg	27,9	21.	Wielka Brytania	33,0
2.	Szwecja	24,1	12.	Malta	28,4	22.	Bułgaria	33,2
3.	Węgry	24,1	13.	Cypra	28,4	23.	Rumunia	33,3
4.	Czechy	24,9	14.	Irlandia ^a	28,8	24.	Portugalia	33,7
5.	Finlandia	25,4	15.	Niemcy	29,3	25.	Hiszpania	33,9
6.	Holandia	25,5	16.	Francja	29,9	26.	Łotwa	36,1
7.	Słowacja	25,9	17.	Polska	31,1	27.	Litwa	36,9
8.	Austria	26,1	18.	Włochy	31,2		UE-27	30,4
9.	Belgia	26,6	19.	Estonia	31,3		UE-15	30,5
10.	Dania	26,9	20.	Grecja	32,9		Strefa euro	30,2

Uwaga: ^a – w 2009 r.

Źródło: Eurostat (2011) na podstawie badań EU-SILC.

Pod względem rozpiętości dochodowych Polska zajmowała 17. pozycję w UE. Nierówności są w Polsce wyższe od średniej UE-15, UE-27 czy w porównaniu z krajami strefy euro. W świetle tych danych negatywnie należy ocenić politykę podatkową, której elementem było spłaszczenie progresji podatkowej w 2009 roku. W rezultacie wprowadzonych zmian 98,41% podatników w 2009 r., a 98,11% w 2010 r. nie przekroczyło 18% progu podatkowego. Struktura ta nie sprzyja zmniejszaniu rozpiętości dochodowych.

Ubóstwo może wynikać z przyczyn losowych, subiektywnych bądź strukturalnych. Na ubóstwo powstające z przyczyn losowych, jak np. klęski żywiołowe, niepełnosprawność czy wystąpienie choroby, człowiek nie ma wpływu. W odróżnieniu od nich przyczyny subiektywne zależą od człowieka. Chodzi tutaj na przykład o brak zaradności, brak chęci do podwyższania kwalifikacji czy do pracy. Szacuje się, że wymienione wyżej czynniki wpływają na powstanie ubóstwa w 25%. Oznacza to, że podstawową przyczyną ubóstwa są czynniki strukturalne, takie jak utrzymujące się w długim okresie bezrobocie, niski poziom wykształcenia, niskie wynagrodzenia, inflacja. Ograniczenie tego negatywnego zjawiska społecznego powinno się odbywać przez tworzenie miejsc pracy czy pomoc w podnoszeniu kwalifikacji.

PODSUMOWANIE

Z analizy przeprowadzonej w artykule wynika, że deficyty budżetowe w Polsce wykazują niewielką wrażliwość na wahania koniunkturalne, co przesądza o ich strukturalnym charakterze. W pracy uwagę skoncentrowano na poszukiwaniu czynników je wywołujących tkwiących w strukturze społecznej. W dyskusjach naukowych, debatach politycznych sfera społeczna jest obszarem obserwacji przez analizę rozwiązań systemowych, np. w zakresie systemu ubezpieczeń rolników, ulg podatkowych, zasiłków z pomocy społecznej itp. Poszukiwanie przyczyn nierównowagi budżetowej powinno się odbywać u źródeł, a nie jedynie w drodze weryfikacji przyjętych rozwiązań systemowych skutkujących np. ubytkiem dochodów publicznych (zastosowane ulgi) lub wzrostem wydatków publicznych (transfery społeczne). Instrumenty wykorzystywane w polityce fiskalnej czy szerzej w polityce społeczno-gospodarczej nie mogą być stosowane wyłącznie do łagodzenia negatywnych zjawisk w sferze społecznej. Przewyciężenie deficytów strukturalnych wymaga zmniejszenia bezrobocia strukturalnego, ograniczenia ubóstwa oraz poprawy demograficznej struktury ludności. Zaniechanie rozwiązywania problemów demograficznych może prowadzić do trudności w wywiązywaniu się państwa z przyjętych zobowiązań w stosunku do społeczeństwa (zagrożenie dla wypłaty emerytur i rent). Brak inicjowania pozytywnych zmian w strukturze społeczeństwa prowadzić będzie do zwiększenia nierównowagi strukturalnej. Zgodnie z zapisami zreformowanego w 2005 r. Paktu Stabilności i Wzrostu zindywidualizowany średniookresowy cel budżetowy, definiowany jako saldo strukturalne, powinien wynosić -1% w relacji do PKB. Oznacza to, że w warunkach dobrej koniunktury gospodarczej saldo strukturalne powinno być zrównoważone lub stanowić nadwyżkę. Tymczasem w Polsce saldo to w 2010 r. wyniosło $-7,6\%$ PKB. Niestety nawet w latach dobrej koniunktury gospodarczej deficyty strukturalne stanowiły wielokrotność wartości średniookresowego celu budżetowego. Tym bardziej niepokojące jest to, że w warunkach głębokiej nierównowagi strukturalnej osłabia się siłę dochodową państwa. W latach 2007 i 2008 uległa zmniejszeniu składka na ubezpieczenie rentowe. Konsekwencją tego posunięcia było dramatyczne pogorszenie się wyniku funduszu rentowego do $-14,2$ mld zł w 2008 r. i $-15,6$ mld zł w 2009 r.¹⁰ (MPiPS, 2010, s. 109). Kolejnym nierozważnym posunięciem była likwidacja stawki podatkowej w PIT dla osób najlepiej zarabiających. Jeżeli nawet uznać to – zgodnie z kontrowersyjną argumentacją – za zastosowany w czasie kryzysu impuls fiskalny, to należy go wycofać w latach lepszej koniunktury gospodarczej. Działanie to należy ocenić negatywnie nie tylko w kontekście ubytku dochodów państwa, który jest rekompensowany przez podwyżki podatku od towarów i usług, ale również z powodu wywoływania niekorzystnych zmian w strukturze społecznej. Zarówno rezygnacja ze stawki 40% w PIT, jak też wzrost obciążeń podatkiem od towarów i usług prowadzi do przy-

¹⁰ Wynik funduszu rentowego w latach wcześniejszych kształtował się następująco: 0,8 mld w 2007 r., $-3,1$ mld w 2006 r., $-5,3$ w 2005 r., $-7,3$ w 2004 r., $-8,7$ w 2003 r. (MPiPS, 2010, s. 109).

rostu nierówności dochodowych. Obserwowaną w danych statystycznych stabilizację zakresu ubóstwa osiągnięto przez odstąpienie od waloryzacji progów dochodowych uprawniających do interwencji społecznej. Działania te przyczyniają się do wzrostu nierównowagi strukturalnej. Tymczasem w Programie *Polska 2030* (KPRM, 2009) zakłada się dalsze ograniczanie podatków bezpośrednich a wzrost udziału podatków pośrednich. Nierozważna polityka fiskalna w zakresie dochodów publicznych utrudnia skuteczne działania prowadzące do zmiany struktury społecznej. Największym wyzwaniem dla państwa jest problem starzenia się społeczeństwa. Łagodzenie jego negatywnych konsekwencji będzie wymagać zaangażowania środków publicznych. Ponadto zaangażowanie środków publicznych może spotykać się z krytyką części społeczeństwa w związku z odłożonymi w czasie potencjalnymi efektami prowadzonej polityki (przyrost populacji). Dlatego też potrzebna jest rozważna polityka dochodowa państwa. Pozyskanie dodatkowych wpływów będzie możliwe przez skuteczną walkę z szarą strefą oraz stwarzanie warunków do wzrostu aktywności zawodowej. Pozwoli to poszerzyć z jednej strony bazę podatkową i z drugiej – ograniczyć transfery społeczne. Wzrost aktywności zawodowej ludności i ograniczenie bezrobocia wymagają skutecznej polityki państwa ułatwiającej mobilność siły roboczej (dojazdy do pracy zakwaterowanie, dostęp do żłobków, przedszkoli itp.).

Podkreślając raz jeszcze potrzebę oddziaływania na strukturę społeczną w celu zmniejszenia nierównowagi strukturalnej w finansach państwa, należy zwrócić uwagę na konieczność rewizji rozwiązań obowiązujących w obecnym stanie prawnym, powodujących ubytek dochodów państwa, a nieskutecznych z punktu widzenia wymaganych zmian w sferze społecznej. Przykładem takiego rozwiązania jest ulga z tytułu wychowania dzieci, dostęp do której nie jest uzależniony od uzyskiwanego dochodu. Wadliwym rozwiązaniem jest też sposób odliczania ulgi od podatku, czyniąc ją niedostępną dla części wielodzietnych rodzin o niskich dochodach.

BIBLIOGRAFIA

- Balicki W., Ptaszyńska B. (2003), *Strukturalne bezrobocie transformacyjne*, w: *Rynek pracy w warunkach zmian ustrojowych*, W. Jarmołowicz (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Błuszkowski J. (2007), *Struktura społeczna*, w: *Spółeczeństwo a polityka*, K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), wydanie IV zmienione, Uniwersytet Warszawski, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Warszawa.
- Bukowski M., Kowal P., Lewandowski P., Zawistowski J. (2005), *Struktura i poziom wydatków i dochodów sektora finansów publicznych a sytuacja na rynku pracy. Doświadczenia międzynarodowe i wnioski dla Polski*, Narodowy Bank Polski, Departament Analiz Makroekonomicznych i Strukturalnych, Warszawa.
- Drozdowicz-Bieć M., Pater R., Wargacki M. (2006), *Barometr Ofert Pracy a rynek pracy w Polsce*, w: *Diagnozowanie i prognozowanie koniunktury gospodarczej*

- w Polsce, M. Mocek (red.), Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Katedra Badań Marketingowych, Poznań.
- European Commission (2011), *Cyclical Adjustment of Budget Balances*, Directorate General ECFIN, "Economic and Financial Affairs", 24 October 2011.
- GUS (2003), *Sytuacja gospodarstw domowych w 2003 r. w świetle wyników badań budżetów gospodarstw domowych*, Warszawa.
- GUS (2004), *Sytuacja gospodarstw domowych w 2004 r. w świetle wyników badań budżetów gospodarstw domowych*, Warszawa.
- GUS (2005), *Zasięg ubóstwa materialnego w 2005 r.*, Warszawa.
- GUS (2009), *Rocznik statystyczny 2009*, Warszawa.
- GUS (2010), *Ubóstwo w Polsce w 2010 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Departament Badań Społecznych i Warunków Życia, Warszawa.
- GUS (2011), *Bezrobotni oraz stopa bezrobocia wg województw, podregionów i powiatów*, Warszawa.
- GUS (2011a), *Europejskie badanie dochodów i warunków życia EU-SILC w 2010 r.*, Departament Badań Społecznych i Warunków Życia, Warszawa.
- Jarmołowicz W., Woźniak B. (2005), *Bezrobocie równowagi a polityka państwa wobec rynku pracy*, w: *Teoretyczne aspekty gospodarowania*, D. Kopycińska (red.), Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Kalinowski S., Łuczka-Bakuła W. (2005) *Wybrane monetarne wskaźniki społecznego wykluczenia w nowych krajach UE*, „Polityka Społeczna” nr 7, Warszawa.
- KPRM (2009), *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, Warszawa (dokument opublikowany w styczniu 2012 r.).
- Kwiatkowski E. (1995), *Bezrobocie. Czy, jak i kiedy można je przezwyciężyć*, Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów, Warszawa, Raport nr 5.
- Kwiatkowski E. (2002), *Strukturalne determinanty naturalnej stopy bezrobocia*, referat przygotowany na XXII Konferencję Naukową Narodowego Banku Polskiego nt. „Reformy strukturalne a polityka pieniężna”, Falenty.
- Moździerz A. (2009), *Nierównowaga finansów publicznych*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Moździerz A. (2011), *Wrażliwość dochodów budżetowych na zmiany luki produkcyjnej*, w: *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, pod red. A. Alińskiej, B. Pietrzaka, rozdział VI. CeDeWu, Warszawa.
- MPiPS (2010), *Polska 2010. Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym*, Warszawa.
- OECD (2011), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, OECD, December.
- Raport Banku Światowego (2010), *Investing Across Borders 2010* (<http://iab.worldbank.org/>).
- Raport RRL (2008), *Sytuacja demograficzna Polski. Raport 2007–2008*, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa.
- Socha M., Sztanderska U. (2000) *Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Statystyka społeczna* (2007), T. Panek (red.), Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Szukielójć-Bieńkuńska A. (2005), *Miary ubóstwa i wykluczenia społecznego w praktyce i propozycjach Eurostatu*, w: *Ubóstwo i wykluczenie społeczne. Badania. Metody. Wyniki*, pod red. S. Golinowskiej, E. Tarkowskiej, I. Topińskiej, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest próba identyfikacji głównych przyczyn nierównowagi strukturalnej tkwiących w strukturze społecznej. Poszukiwania czynników determinujących deficyty budżetowe prowadzone są w obszarze kluczowych płaszczyzn struktury społecznej: struktury demograficznej, zatrudnienia i bezrobocia, zjawiska ubóstwa materialnego. Obserwacją objęto okres 1995–2010.

Realizacja założonego celu wymaga pomiaru zmian zachodzących w strukturze społecznej. W tym celu posłużono się miernikami ilościowymi takimi jak: dynamika przyrostu naturalnego, dynamika przyrostu rzeczywistego, struktura ludności według wieku, współczynnik obciążenia ekonomicznego, wskaźnik aktywności zawodowej, stopa bezrobocia rejestrowanego, stopa bezrobocia strukturalnego, stopa bezrobocia w przekroju przestrzennym, granice ubóstwa, odsetek zagrożonych ubóstwem, wskaźnik deprivacji materialnej, współczynnik Giniego. Obserwacją objęto okres 1995–2010.

Analizy przeprowadzone w pracy potwierdziły sformułowaną hipotezę o strukturalnym charakterze nierównowagi finansów publicznych. Efektem poszukiwań przyczyn tej nierównowagi w zmianach zachodzących w strukturze społeczeństwa było wskazanie głównych niekorzystnych zjawisk. Siłę oddziaływania zjawisk w sferze realnej determinuje model polityki społecznej i obowiązujące w celu jego realizacji regulacje prawne. Przewyciężenie deficytów strukturalnych wymaga zmniejszenia bezrobocia strukturalnego, ograniczenia ubóstwa oraz poprawy struktury demograficznej ludności. W artykule wskazuje się, że skuteczne działania prowadzące do zmiany struktury społecznej utrudnia nierozważna polityka fiskalna w zakresie dochodów publicznych.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, nierównowaga finansów publicznych, struktura społeczna, struktura demograficzna.

PUBLIC FINANCE IMBALANCE AND CHANGING SOCIAL STRUCTURE IN POLAND

SUMMARY

The aim of the article is to identify the main causes of budgetary structural imbalance lying in the social structure. The search for determinants of budget deficits is conducted in the area of key aspects of social structure: demographic

structure, employment and unemployment, poverty. The analysis covers the 1995–2010 time span.

The realization of the stated aim requires measuring changes in the social structure. For this purpose quantitative metrics were used, such as: the dynamics of population growth, the dynamics of real growth, structure of population according to age, economic load factor, professional activity rate, registered unemployment rate, structural unemployment rate, spatial cross-section of unemployment rate, limits of poverty, proportion of people threatened with poverty, material deprivation index, the Gini ratio.

The analyses conducted in the paper confirmed the hypothesis concerning structural imbalance of public finance. The search for its determinants in the changes of the social structure resulted in identification of the main adverse phenomena. The influence of the social structure on public finances is determined by a model of social policy and related regulations. Overcoming structural deficits requires a reduction of structural unemployment and poverty, and improvement of the demographic structure of the population. The article indicates that the effective actions leading to changes in the social structure are difficult to introduce due to inconsiderate fiscal policy in the scope of public revenues.

Keywords: public finance, imbalance of public finances, social structure, demographic structure.

JEL Classification: E62, H62, J11